

Rechnungshof

Siegfried Magiera / Katrin Krehan

Als neuer Präsident des Europäischen Rechnungshofes für eine Amtszeit von drei Jahren wurde 2008 Vítor Manuel da Silva Caldeira, portugiesisches Mitglied des Hofes, ernannt. Der Personalbestand erhöhte sich in diesem Jahr um weitere 22 Dauerplanstellen auf insgesamt 858 Planstellen.¹ Den Jahresbericht zum Gesamthaushaltsplan 2007 verabschiedete der Rechnungshof zusammen mit dem Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds in seinen Sitzungen am 24. und 25. September 2008.² Ferner erstellte er seit dem letzten Jahresbericht elf Sonderberichte und 20 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der Agenturen und dezentralen Einrichtungen der Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007. Zudem gab der Rechnungshof sieben Stellungnahmen zu verschiedenen Änderungsvorschlägen von Rechtsvorschriften ab, u.a. zur Haushaltsordnung und den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen sowie zum System der Eigenmittel der Gemeinschaften. Der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon sieht lediglich redaktionelle Änderungen der Bestimmungen über den Rechnungshof vor.³

Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007

Der 31. Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsjahr 2007 umfasst die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU mit der Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Grundlage hierfür bilden die vom Rechnungshof durchgeführten Prüfungsarbeiten zur Haushaltsführung der Kommission, zu den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenbereichen sowie zu den Finanzinstrumenten und Bankaktivitäten.

Der Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen des siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds mit der dazugehörigen Zuverlässigkeitserklärung wird – im Unterschied zum letzten Jahr – wiederum in derselben Ausgabe des EU-Amtsblatts veröffentlicht.

Erstmals seit der Einführung der periodengerechten Rechnungsführung gibt der Rechnungshof ein uneingeschränktes Prüfungsurteil zur Jahresrechnung 2007 ab, die in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Europäischen Union vermittelt. Für die der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge bestätigt der Rechnungshof für weite Bereiche die Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Bei der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die geschätzte Gesamtfehlerquote weiterhin wesentlich, wobei ein unverhältnismäßig hoher Anteil dieser Fehlerquote auf die Entwicklung des ländlichen Raums entfällt. Die Mitgliedstaaten waren 2007 erstmals zur Vorlage von jährlichen Zusammenfassungen der verfügbaren Prüfungsergebnisse und Erklärungen

1 Gesamthaushaltsplan der EU für das Haushaltsjahr 2008, ABl. der EU 2008, L 71 v. 14.03.2008, S. 111 f.

2 Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007, ABl. der EU 2008, C 286 v. 10.11.2008, S. 1.

3 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. der EU 2008, C 115 v. 9.5.2008, S. 1.

verpflichtet. Damit nimmt die Überwachung der EU-Mittel in Zusammenarbeit mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) auf nationaler Ebene eine immer wichtigere Rolle ein.

2007 ist das erste Jahr, in dem sich die Berichterstattung des Rechnungshofes an den im Finanzrahmen 2007-2013 festgelegten Aufgabenbereichen orientiert. Dabei werden – neben den Abschnitten Internes Kontrollsystem der Kommission, Haushaltsführung, Einnahmen – sieben Themenkreise zu den Ausgaben gebildet, nämlich Landwirtschaft und natürliche Ressourcen, Kohäsion, Forschung, Energie und Verkehr, Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung, Bildung und Unionsbürgerschaft, Wirtschaft und Finanzen, Verwaltungs- und sonstige Ausgaben. Für den Bereich der internen Kontrolle der Kommission stellt der Rechnungshof weitere Fortschritte bei den Überwachungs- und Kontrollsystemen fest, insbesondere auf dem Gebiet der Berichterstattung. Die Kommission hat bis Ende 2007 mehr als zwei Drittel der Maßnahmen aus dem Aktionsplan von 2006 für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen umgesetzt; jedoch ist es für eine Bewertung der nachweislichen Auswirkungen noch zu früh. Die verbesserte Überwachung der Kontrolltätigkeit der Mitgliedstaaten durch die Kommission kann die unzulänglichen Kontrollen auf unterer Ebene – wie die Vor-Ort-Kontrollen – nicht ausgleichen. Ferner empfiehlt der Rechnungshof zur Senkung der Fehlerquoten bei den Zahlungen eine Vereinfachung von Regelungen, eine Straffung der internen Kontrollmaßnahmen sowie eine Verbesserung der Überwachung und Berichterstattung.

2007 betragen die bewilligten Haushaltsmittel insgesamt 126,4 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und 113,8 Mrd. Euro bei den Zahlungen, was gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 5 bzw. 6 v.H. bedeutet. Die Verpflichtungsermächtigungen lagen um 2,5 Mrd. Euro, die Zahlungsermächtigungen um 10 Mrd. Euro unterhalb der Grenze des Finanzrahmens. Die Mitgliedstaaten konnten den Anteil überhöhter Haushaltsansätze im Bereich der Strukturfonds von 33 v.H. im Vorjahr auf 18 v.H. im Jahr 2007 verringern und damit ihre Ausgabenprognosen erheblich verbessern.

Im Einnahmenbereich sind die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabgaben) ebenso wie die sich aus der Mehrwertsteuer ergebenden Eigenmittel und die nach dem Bruttonationaleinkommen (BNE) berechneten Eigenmittel von den Mitgliedstaaten vorschriftsmäßig berechnet und erhoben bzw. abgeführt worden. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme funktionieren im Wesentlichen zufriedenstellend. Jedoch empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, die zugrunde liegenden Kontrollen des Zolllagerverfahrens in den Mitgliedstaaten zu verstärken und ihre vor Ort durchgeführten Direktprüfungen zu verbessern, um eine genauere Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der BNE-Daten zu erhalten.

Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik – mit einem Volumen von 51 Mrd. Euro – sind die Vorgänge wie bereits in den Vorjahren mit wesentlichen Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme stuft der Rechnungshof als bedingt wirksam ein. Im Teilbereich Entwicklung des ländlichen Raums, auf den 20 v.H. der Gesamtausgaben entfallen, beruhen die Fehler auf den unpräzisen Beihilfevoraussetzungen für Betriebsinhaber. Bei der Betriebsprämienregelung sind die Fehler auf falsch berechnete Zahlungsansprüche oder überhöhte Angaben der Betriebsinhaber zurückzuführen. Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) gilt zwar weiterhin als wirksames Instrument zur Verringerung vorschriftswidriger Ausgaben; jedoch arbeiten die Systeme zur Berechnung der Ansprüche nur bedingt wirksam. Die zum

InVeKoS gehörenden nationalen Datenbanken weisen bezüglich der Erfassung landwirtschaftlicher Flächen Schwachstellen auf. Der Rechnungshof empfiehlt zur Beseitigung der zu Fehlern führenden Systemmängel neben einer Aktualisierung der Datenbanken eine Verbesserung der Identifizierung, Registrierung und Verwaltung der Ansprüche.

In dem mit 42 Mrd. Euro zweitgrößten Ausgabenbereich, der Strukturpolitik, hätten nach der Prüfung des Rechnungshofes mindestens 11 v.H. des Erstattungsbetrages nicht geleistet werden dürfen. Damit bilden die Kohäsionsmaßnahmen wie in den Vorjahren den am stärksten mit Fehlern behafteten Bereich. Die Überwachungs- und Kontrollsysteme auf der Kommissionsebene wie auf der Ebene der Mitgliedstaaten funktionieren nicht hinreichend. Der Rechnungshof rät der Kommission, die ihr zur Verfügung stehenden Korrekturmechanismen, wie die Aussetzung von Zahlungen, Vornahme von Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen von Finanzmitteln, wirksam zu nutzen.

Im Bereich Forschung, Energie und Verkehr entfällt der Hauptteil der Ausgaben auf die Erforschung technologischer Entwicklungen. Die hierbei mit wesentlichen Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern behafteten Vorgänge sind auf die Geltendmachung zu hoher förderfähiger Kosten der Zuwendungsempfänger – hauptsächlich Behörden der Mitgliedstaaten – zurückzuführen. Der Rechnungshof stellt außerdem fest, dass die Kommission die ihr gemäß dem 6. Forschungsrahmenprogramm zur Verfügung stehenden finanziellen Sanktionsmechanismen nicht hinreichend nutzt. Ferner empfiehlt er, das Kontrollverfahren mit einem unabhängigen Prüfer für die Projektkostenaufstellung im Vorfeld der Übermittlung an die Kommission zu verbessern.

Im Themenkreis Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung sind die zugrunde liegenden Vorgänge mit Rechtmäßigkeits- bzw. Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet. Es liegen Förderfähigkeitsmängel bei der Anwendung der Auftragsvergabeverfahren vor; ferner fehlen bei einer Vielzahl von Fällen die für Auszahlungen erforderlichen Rechnungsbelege. Das Kontrollsystem der Kommission im Zusammenhang mit ihren eigenen Zahlungen und Aufträgen funktioniert zufriedenstellend. Auf der Ebene der Durchführungseinrichtungen weisen die nationalen Systeme allerdings erhebliche Schwachstellen im Bereich der Rechnungsführung sowie der Verfahren zur Behandlung von Belegdokumenten auf. Der Rechnungshof stellt Verbesserungen im Hinblick auf das Projektprüfungssystem EuropeAid fest; jedoch bedarf es weiterer Anstrengungen, um die mit Finanzfragen betrauten Projektmitarbeiter noch intensiver zu unterstützen und die Überwachung ihrer Arbeit zu optimieren.

Die in den Politikbereichen des Themenkreises Bildung und Unionsbürgerschaft geleisteten Zahlungen sind im Wesentlichen nicht recht- und ordnungsgemäß erfolgt. Der Rechnungshof bewertet die Überwachungs- und Kontrollsysteme insgesamt als nur bedingt wirksam und empfiehlt der Kommission, ihre vorläufige Bewertung der national eingerichteten Systeme für das Programm für lebenslanges Lernen und den Europäischen Flüchtlingsfonds sowie die Ex-ante-Kontrollen der Ausgaben für Kommunikation zu verbessern.

Die Vorgänge im Bereich der Verwaltungsausgaben, zu denen vorwiegend interne Personal- und Gebäudekosten gehören, weisen 2007 keine wesentlichen Fehler auf. Die bestehenden Überwachungs- und Kontrollsysteme funktionieren überwiegend zufriedenstellend. Zur Gewährleistung einer Gleichbehandlung der Mitarbeiter empfiehlt der Rechnungshof jedoch den Organen, maßgebliche Aspekte der Statusbestimmung bei der Berechnung von Personalgehältern in gleicher Weise auszulegen und anzuwenden.

Die Jahresabschlüsse 2007 des siebten bis neunten Europäischen Entwicklungsfonds vermitteln in allen wesentlichen Punkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage am Ende des Jahres. Die den Ausgaben zugrunde liegenden Vorgänge sind zwar nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet; jedoch weist der Rechnungshof auf das hohe treuhänderische Risiko bei Budgethilfeprogrammen in Ländern hin, die die Mindeststandards einer zuverlässigen öffentlichen Finanzverwaltung nicht erfüllen. Er empfiehlt in diesen Fällen, im Vorfeld der Gewährung von Budgethilfen die Erfüllung von Mindestanforderungen, wie die Verfügbarkeit rechtzeitig veröffentlichter und kontrollierter Rechnungsabschlüsse, zu überprüfen.

Sonderberichte

Der Sonderbericht Nr. 3/2008 befasst sich mit dem Solidaritätsfonds der Europäischen Union, der 2002 als Reaktion auf die schweren Hochwasser in Deutschland, Österreich, der Tschechischen Republik und Frankreich eingerichtet worden war. Aus dem Fonds waren bis Ende 2006 bei 23 Naturkatastrophen Finanzhilfen von mehr als einer Mrd. Euro geleistet worden. Der Rechnungshof stellt fest, dass bei einem Großteil der Fälle nicht rasch genug reagiert wurde, da die Hilfszahlungen erst ein Jahr nach den Katastrophen erfolgten. Die mit der Fondsverwaltung verbundenen direkten Kosten blieben jedoch gering, sodass von einem wirksamen Funktionieren des Fonds ausgegangen werden kann. Trotz der langwierigen Verfahren waren die Empfängerländer mit den Hilfsleistungen zufrieden, womit der Fonds seine Bestimmung – die Solidarität mit betroffenen Mitgliedstaaten zu zeigen – erfüllt hat.

Die Ergebniserzielung der Unionsagenturen ist Gegenstand des Sonderberichts Nr. 5/2008. Seit 2000 verfolgt die Europäische Union mit weitreichenden Verwaltungs- und Finanzreformen das Ziel, ihre Verwaltung ergebnisorientierter auszurichten. Dieser Reformprozess betrifft auch die Regulierungsagenturen, die als unabhängige spezialisierte Einrichtungen sektorspezifische Gemeinschaftspolitiken umsetzen. Nach der Prüfung des Rechnungshofs enthalten die Planungsdokumente der Agenturen keine genau festgelegten Zielvorgaben für mittelfristige Ergebnisse und Auswirkungen. Die Überwachungsinstrumente funktionieren bei den meisten Agenturen nicht hinreichend. Der Rechnungshof empfiehlt den Agenturen, eine mit klaren Zielen und Leistungsindikatoren ausgearbeitete Mehrjahres- und Jahresplanung inklusive maßnahmenbezogener Budgets aufzustellen sowie Instrumente zur Überwachung der Verwaltung einzurichten.

Im Sonderbericht Nr. 7/2008 widmet sich der Rechnungshof dem Programm Intelligente Energie – Europa (2003-2006). Das Programm, mit dem im vorgegebenen Zeitraum 450 Projekte mit Mitteln in Höhe von 250 Mio. Euro gefördert wurden, soll die Energieeffizienz, den Einsatz erneuerbarer Energiequellen und die Diversifizierung der Energieversorgung fördern. Mit der Programmdurchführung hat die Kommission eine Exekutivagentur beauftragt. Für den Rechnungshof ist ein Projektfortschritt zwar erkennbar, jedoch waren Bewertungsberichte für eine Einschätzung der Gesamtqualität und -konzeption nicht frühzeitig genug verfügbar.

Weiterführende Literatur

von Wedel, Hedda: Die Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofs nach Art. 248 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkungen auf Recht und Praxis der Mitgliedstaaten, in: Siegfried Magiera u.a. (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf, Berlin 2008, S. 145-156.